

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Cuarto Período

COMISION DE
TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

DISTRIBUIDO Nº 298 de 1988

Sin corregir por los oradores

Junio de 1988

MANIFESTACIONES DEL PRESIDENTE DE LA CAMARA DE LA CONSTRUCCION DEL URUGUAY APARECIDAS EN LA PRENSA

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 20 de junio de 1988

Preside : Señor Senador Reinaldo Gargano

Miembros : Señores Senadores Guillermo García Costa, Luis Alberto Lacalle Herrera, Luis B. Pozzolo y Alfredo Traversoni

Invitado Especial : Señor Presidente de la Cámara de la Construcción del Uruguay, arquitecto Néstor Usera

———

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 10 minutos)

Hemos invitado al arquitecto Usera, Presidente de la Cámara de la Construcción, a pedido de varios señores Senadores en función de que se hicieron públicas algunas declaraciones aparecidas en el diario "El País" el día 13 de junio. Las mismas, dicen relación con la participación de empresas argentinas en licitaciones públicas de nuestro país y el funcionamiento no acorde con los compromisos contraídos por parte de estas empresas.

En razón de la preocupación que suscitaron estas declaraciones, la Comisión tiene interés en escuchar al señor Presidente de la Cámara de la Construcción y es muy probable que algunos señores Senadores también deseen formular alguna pregunta.

Si no hay inconveniente, la Mesa cede el uso de la palabra al señor Usera.

SEÑOR USERA.- Las noticias periodísticas aparecidas en el matutino "El País" fueron el resultado de una información escrita que la Cámara de la Construcción difundió con motivo de la inauguración de los accesos a Montevideo, que ocurrió el lunes 13.

El señor Alonso, periodista del diario "El País", que tuvo que ser intervenido quirúrgicamente el día lunes, no recibió la información correspondiente respecto de los accesos a Montevideo. Personalmente, se la acerqué el día domingo, en horas de la mañana a la radio "El Espectador", donde esta persona es informativista. En esa oportunidad, se hicieron algunas declaraciones que transcribe luego el diario "El País". Posteriormente, otros diarios dieron interpretaciones distintas, como por ejemplo el matutino "La Hora", al día subsiguiente. Las mismas se hicieron con trozos extraídos de esas declaraciones que no se ajustan fielmente a lo señalado en su oportunidad. En la entrevista que se concedió, hicimos referencia a dos temas. Uno de ellos, es el de la historia de las empresas argentinas participando en concursos internacionales convocados por el Uruguay y que operaron en el período de la administración anterior con la abundancia del caso. Hicimos referencia a la situación de las empresas que participaron en contratos con el Ministe-

rio de Transporte y Obras Públicas y fundamentalmente con el Banco Hipotecario. Citábamos tres casos bien conocidos: Complejo América, Urban Este y Framil S.A. El primero fue un concurso de precios y licitación y los otros eran instancias de concursos para programas en el departamento de Maldonado. Con respecto a estas dos, debemos decir que las obras nunca se terminaron. Los datos están en la Comisión Investigadora del Banco Hipotecario.

Con respecto al Complejo América, es de señalar que la empresa apenas iniciado el contrato reclamó y manifestó no poder continuar las obras por haber dado un presupuesto inadecuado. Había sido un concurso importante con abundante participación de firmas nacionales y extranjeras. El contrato se terminó con la modalidad de administración. La Cámara, en su momento, era la administración anterior, realizó una protesta por este hecho pero no tuvo andamiento.

El procedimiento fue el siguiente: se fijó plazo para la ejecución de los contratos, monto de cada uno de ellos, que estaban muy por encima de lo que las empresas uruguayas podían realizar. Estos contratos podían haber sido fraccionados o ejecutados en plazos menores accesibles para las empresas uruguayas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa desea señalar que no se oye muy bien la exposición del señor asesor. Por lo tanto, sería conveniente que elevara el nivel de su voz a efectos de que se pueda tomar la versión taquigráfica.

SEÑOR USERA.- Con respecto al Ministerio de Transporte y Obras Públicas del período anterior, actuaron en primer término como Ministros, primero, el ingeniero Sampson, y luego el ingeniero Tourreilles. Se realizaron licitaciones de montos muy importantes con plazos de ejecución extremadamente reducidos. Esa circunstancia produjo dos consecuencias. Una, fue que las empresas en la medida en que pudieron hacerlo, tomaron opción de compra de equipos en dimensiones muy superiores a su capacidad o en su defecto hicieron consorcios con empresas argentinas o ingresaron a las empresas argentinas a trabajar al mercado nacional sin concursar. Como consecuencia de este, las empresas que habían hecho la opción se fundieron, y entre ellas se encuentra una firma muy prestigiosa y de larga trayectoria que tuvo el país.

Voy a invocar este caso porque es un ejemplo muy claro de cómo se comportaron las firmas nacionales y las extranje-

ras.

En el caso del Banco Hipotecario no se dio cumplimiento a los contratos y tampoco se continuaron las obras. Se dispuso un modo de contratación totalmente anormal. En el caso del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, las firmas nacionales que se asociaron a las extranjeras, terminaron comprándolas, a los efectos de continuar las obras y no pudieron hacerlas. De esa manera, el socio argentino no cumplió su contrato y el socio uruguayo, en la mayor parte de los casos, trataba de comprar a la firma que decidía irse del país al no convenirle el negocio que debía realizar. Mediante ese procedimiento, las firmas nacionales viales que en el año 1978 llegaban a 22, quedaron reducidas en el año 1983, a 14, reduciéndose aun más en el año 1986.

La situación se vio agravada con la quiebra de la "Tablita". Los contratos existentes fueron suscritos con anticipación a la actual administración. Hay contratos, como el del colector de Montevideo que la Intendencia licitó en un único programa. Este contrato que pudo haberse fraccionado fue ganado por una firma extranjera, el que terminó con las máquinas al otro lado del río y discutiendo algunos de sus términos en esta administración.

Desde el momento que asume el Ministerio de Transporte y Obras Públicas el señor Sanguinetti, se produce un cambio bastante radical. El primero, es el de actualización de los mecanismos de las empresas. El segundo, se refiere a los programas que se licitan, los que presentan una dimensión y un monto en relación con la mayor eficiencia de la empresa nacional. Si bien las licitaciones son internacionales, competimos ras a ras con empresas extranjeras, porque ello es condición impuesta por el BID, que da los términos para contratar las obras. Antes, nosotros competíamos con un recargo en la importación del orden del 10% o de 12% más un IMESI del 12% o del 14%, del total del bien importado. Entonces, pagábamos un impuesto interno del 23% más un IVA que fue variando.

Quiere decir que las firmas extranjeras que venían a trabajar al Uruguay competían en condiciones de privilegio con las firmas nacionales, ya que no pagaban impuestos.

El primer cambio que se produce con respecto a esta situación es el impuesto a la admisión temporaria del 10%;

25x

pero, de cualquier manera, nosotros seguimos gravados con el IMESI que no lo pagan las firmas extranjeras y con el costo financiero del IVA. El BID otorga la potestad a la administración pública de fijar un margen de preferencia que llega al 15% del monto contractual en favor de la firma nacional. Uruguay, no lo aplicó nunca.

La situación que hoy afrontamos es que la diferencia entre el mercado oficial y el paralelo con respecto a los dos países vecinos, hace que la empresa vial, que va a cumplir refacciones con su equipo, efectué las mismas como bienes de capital, obteniendo los australes o cruzados a la paridad oficial en su país de origen. Es decir, que adquieren con una capacidad de compra más alta de lo normal, con un dólar subsidiado. Cuando esa empresa produce en el Uruguay, cobra en moneda fuerte que cambia libremente en el mercado interno. O sea, obtiene un subsidio en la Compra de parte de sus insumos que le permiten obtener condiciones de competencia superiores a las que puede conseguir el industrial uruguayo.

Si bien hasta ahora el IMESI nos grava a nosotros y no a las empresas competidoras extranjeras, con esta diferencia, y el estímulo que los gobiernos argentino y brasileño le dan a sus empresas para prestar servicios en el exterior, hace difícil la competencia.

Sumado a estos efectos, la diferencia de cambio, y ese estímulo, es posible que tengamos serios problemas para seguir siendo ganadores de las licitaciones como ha ocurrido hasta la fecha.

Existe otra situación paralela y es la de que Argentina está sufriendo una grave recesión en materia de construcción, lo que pone a las empresas en una situación muy difícil desde el punto de vista económico. Por lo tanto, la opción de contratar un trabajo fuera del país, puede resultarle muy conveniente. Asimismo, ellas están soportando el incumplimiento del pago de sus haberes por parte del Estado argentino. Es decir, que se adiciona una situación de coyuntura en la Argentina que hace que el empresario de ese país salga fuera de sus fronteras con más ímpetu que el normal, dadas las condiciones ventajosas que se le ofrece.

Todo esto nos ha alarmado en un momento determinado en lo que respecta a la ruta 1, la que ha sido convocada con carácter nacional y no internacional.

El otro tema que nos preocupa es lo relativo a las obras del SODRE, que insume un monto del orden de los U$S 17:000.000 o U$S 20:000.000. Eso significaría un equivalente del 100% del presupuesto del CODICEN, por ejemplo, o un mes de inver- versiones del Banco Hipotecario.

Para la realización de las obras del SODRE se convoca a una licitación nacional e internacional, pesando las mismas condiciones que para la vial, pero con el agravante de que se le pide a la empresa constructora que obtenga el crédito final para financiar más del 50% del programa.

En realidad, ese crédito que especifica el pliego de condiciones es con relación a un monto mayor al 50%, que debe ser extranjero, ya que no puede ser nacional.

En esas condiciones las empresas no tienen margen de competencia.

Es un hecho que el SODRE va a ser ejecutado por una empresa extranjera. Las empresas nacionales hemos decidido participar en el concurso.

Aunque no tenemos financiamiento, hemos llegado a la conclusión que debemos ampararnos en algo que permita ofertar adecuadamente.

Nos vamos a presentar para que el Ministerio tenga un precio de referencia en la obra del SODRE, con respecto a las empresas extranjeras y se puedan hacer comparaciones con las nacionales.

Las declaraciones no reflejan la ofensa que el sector siente con respecto a la licitación. Estas cosas no ocurrían así en los años 1940 a 1950 cuando nuestro país realizó importantes inversiones en materia de arquitectura e ingeniería porque pretendía defender la industria de la construcción.

Las obras del ingeniero Dieste en la bóveda de grandes luces, fueron motivo de que el Uruguay, en un momento decidiera no someter toda la inversión de las industrias que construían en aquellos años al régimen de importar las chapas para hacer los techos.

jao.5

Se importaban las cubiertas completas. Recordarán aquellas fábricas que se construían, en Montevideo, con techos de hormigón, ensayos que se hicieron contra el techo liviano que se importaba, pero desde entonces se quiso proteger a la industria metalúrgica.

El ingeniero Dieste desarrolló la bóveda liviana de gran luz que es tal vez el más grande aporte de la tecnología nacional a la internacional, en la construcción.

Lo hizo en términos de eficiencia tal que hoy los recargos que tienen estas chapas, cuando se importan, son casi nulos e igual no pueden competir con ese tipo de solución nacional.

El Uruguay, manteniendo siempre términos de competencia muy dura para nuestro sector --me refieró al contratista-- ha logrado tener experiencia reconocida internacionalmente y mantener su nivel de eficiencia en términos de competitividad internacional.

Es un sector que ha demostrado ser capaz de hacer el SODRE y obras más complejas. En el fondo, nos ofende que para realizar la construcción del SODRE, que en principio es una obra que no tiene mayores dificultades, se convoque por licitación internacional, en un momento en que las ofertas argentinas son las que van a ganar el concurso.

Las firmas uruguayas dimos prueba de que somos capaces de fundirnos por cumplir con nuestros contratos.

La firma Barlain Sociedad Anónima --que sus principales dueños son funcionarios del Estado-- sin duda la más importante del momento en el país, cumplió contratos que resultaron de la gestión de la administración anterior y para hacerlo se fundió. Ninguna firma argentina se fundió trabajando en el Uruguay para cumplir sus contratos.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Señor Presidente: en su oportunidad fui quien trajo este tema al seno de la Comisión, por las declaraciones del arquitecto Usera y la Comisión, ante nuestra propuesta, decidió invitarlo. En aquella oportunidad dijimos, creo que es del caso repetirlo --sobre todo porque está presente el autor de dichas declaraciones-- que sus

expresiones nos obligaban o hacían plausible la intervención de esta Comisión, en primer lugar, por cuanto las mismas son de una tremenda gravedad.

El arquitecto Usera, que además tiene el carácter de Presidente de la Cámara de la Construcción, hizo gravísimas referencias en torno a las empresas extranjeras, eventualmente argentinas, que intervienen en los contratos de obras públicas en el Uruguay. En un lenguaje que por lo menos podría calificar de desusado por lo osado de las calificaciones --lo dijimos en aquella oportunidad y lo repetimos ahora-- el arquitecto Usera, se refirió a un tema que es entre ellos; las calificaciones no son recíprocas, pero van por cuenta de quien las hizo.

Lo que nos llevó a traer el tema a Comisión fue el hecho de que esas empresas actúan en licitaciones de obras públicas.

Como estas licitaciones tienen una tramitación de interés público, ya no se trata meramente --la referencia del arquitecto Usera-- de cargos a una o todas las empresas argentinas, o a aquéllas contra las que él estime que debe hacerlos. Es algo de interés público y recordamos que de acuerdo a la legislación vigente y a los créditos muy frondosos --cuya relación el señor Presidente tiene delante en este momento-- el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el Uruguay ha optado por una sistematización --que siempre fue votada por este Parlamento, de modo que la recordamos muy bien-- que permite realizar en un registro de empresas la depuración de las mismas.

Decíamos entonces, y nos parece todavía evidente, que si las empresas a que aludió el arquitecto Usera son de la calidad que él indica, el Ministerio o ha sido sorprendido en su buena fe, porque no tenía los elementos de juicio, y esas empresas, evidentemente de muy cuestionable estilo comercial se han introducido igual, o --es la otra posibilidad-- conocía los hechos, pero eso vamos a dejarlo de lado, porque resultaría una acusación muy grave.

De todas formas, lo primero nos llena de preocupación y más aun cuando tenemos entendido que los propios empresarios están representados.

Las expresiones que acaba de verter el arquitecto Usera no modifican mucho las declaraciones iniciales. Además de las calificaciones sobre conducta comercial y empresarial argentina, se añade la circunstancia de que determinados acuerdos a nivel del PEC o de otro tipo de legislación vigente en el Uruguay, favorecen o determinan una notoria ventaja --no es oculta ni clandestina, sino que es una ventaja abierta-- para las empresas argentinas.

El arquitecto Usera acaba de manifestar que en la medida en que se den determinadas circunstancias, la obra del SODRE sólo podrá ser concursada por las empresas uruguayas como testimonio del establecimiento de un precio, pero que se tiene la absoluta certeza de que será ganada por empresas argentinas. Vuelvo entonces al primer tema: ¿cómo es posible que empresas de tan dudosa reputación comercial figuren en el Registro del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, pudiendo licitar? ¿Cómo no se han adoptado las medidas conducentes a que las empresas argentinas concursen en igualdad de condiciones a las nuestras, por lo menos en la obra del SODRE, que es la que se ha mencionado? Es necesario hacer algo, porque si el Ministerio no propende a una legislación en tal sentido, no está protegiendo a la empresa de obra uruguaya, sea el Ministerio de Economía y Finanzas, que será quien tenga que pedir la derogación, o el de Transporte y Obras Públicas, que está vinculado a un nuevo sistema, o el de Industria y Energía, porque en definitiva lo que hay que proteger es una industria. El Poder Ejecutivo nos tiene que suministrar los elementos legales para que no tengamos que oír que en las circunstancias actuales es indefectible que esta licitación la gane una empresa argentina, porque es de un volumen desusado para nuestro país. Realmente no puede entender eso y creo que se está cometiendo un error importante que esta Comisión debe tener presente.

Repito, pues, que sigue vigente el primer problema: ¿qué hacen esas empresas en el Registro de Empresas que pueden postular en las licitaciones públicas de obras del Ministerio de Transporte y Obras Públicas? Por otro lado, ¿qué medida se puede adoptar para evitar una irritante injusticia, no en contra del extranjero sino contra el Uruguay?

Si existiera paridad, se puede admitir que, por el bien público, no se favorezca a las empresas uruguayas --cosa que no comparto-- a fin de que el contribuyente uruguayo no tenga que pagar más. En ese caso se acepta la igualdad de condiciones. Pero en esta ocasión, el contribuyente uruguayo va a pagar para que la obra la realice una empresa argentina.

Me gustaría conocer la opinión del arquitecto Usera sobre estos dos aspectos, no solamente por sus conocimientos, sino porque es un hombre altamente vinculado --su cargo lo dice-- a la industria de la construcción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de dar la palabra al arquitecto Usera, quisiera agregar algunas preguntas a las observaciones formuladas por el señor Senador García Costa, a fin de comprender mejor la información que se nos ha proporcionado.

Si no entendí mal, una de las primeras cosas que señaló el arquitecto Usera fue que la comparecencia de empresas extranjeras en la realización de obras públicas nacionales está determinada, en parte, por las condiciones que imponga el banco prestatario. Es decir que el BID concede el préstamo en la medida que integra en el contrato una cláusula que obliga al Ministerio de Transporte y Obras Públicas a hacer un llamado internacional. Sin embargo, creo haber escuchado que en algunas obras no existió esta obligación, por la forma en que fueron licitadas. Por otro lado, se mencionó el colector perimetral de la ciudad de Montevideo, diciendo que por haber sido licitada la obra en su conjunto, no podía ser asumida por empresas nacionales, debido a sus dimensiones; si la obra se hubiera licitado en forma fraccionada, por tramos, la situación hubiera sido distinta.

Con respecto a la obra del SODRE, creo que tendría que quedar bien claro el hecho de que el Estado haya incorporado al llamado a licitación, la necesidad de que las empresas consiguieran la financiación total de la obra, lo que impone limitaciones a las uruguayas.

Finalmente, desearía saber si en los contratos que se formularon con empresas argentinas que no cumplieron los compromisos, no figuraban cláusulas penales que obligaran al Estado a resarcirse de los daños causados. Si esa parte de los contratos se ha cumplido, quisiera saber si además

de hacerles pagar la multa se las ha eliminado del Registro correspondiente, a fin de que no puedan concursar en las licitaciones que se abran en el futuro.

SEÑOR USERA.- Trataré de contestar por orden.

Tal vez en algún momento me expresé mal y nombré al PEC, pero no guarda relación en este asunto. Los compromisos que contrae el Uruguay y que le obligan a licitar en concurso internacional determinadas obras son, fundamentalmente, aquéllos en los que el crédito es otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En todo préstamo de este tipo, el Banco impone que el concurso de precios sea realizado entre todos los países miembros del BID, pudiendo participar todas las empresas de dichos países. Por supuesto que eso también alcanza a nuestro país. La posibilidad de resguardo que tendría el Uruguay, es la de fijar, en tales casos, una preferencia por determinado producto nacional, como se hace en Brasil. Dicho país toma créditos del BID y en el contrato recurre a una cláusula que puede otorgar la preferencia a la compra del producto nacional, en el 40% de insumos y en el 15% del contrato global. Lo único que impone el Uruguay en estas condiciones, es el uso del cemento portland de ANCAP.

Hay otra pregunta que es común a las inquietudes planteadas por ambos señores Senadores.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Antes de que pase a otro tema, desearía pedir una aclaración con respecto a este punto.

En algún momento, el arquitecto Usera mencionó una diferencia tributaria y pienso que podría ser la que diera la ventaja al extranjero, en el sentido de que podía descontar o desgravar fuera del país, logrando un precio distinto.

SEÑOR USERA.- Cuando importamos un equipo, pagamos un recargo de importación que, suponiendo que fuera el mínimo, sería del 10%. El mínimo sobre el CIF es del 10%, pero hay equipos que pagan más. Además, pagamos el IMESI que se fija en el momento de la importación. Este impuesto es una tasa variable cuyo mínimo es del 12% y el máximo el 16%. Si suponemos que es del orden del 12%, uno y otro son acumulativos. Lo que interesa es que pagamos un recargo del 20% del impuesto sobre el valor del equipo.

25 x

En el caso de la empresa extranjera, diremos que antes del mes de mayo de 1985, no pagaba absolutamente ningún recargo para determinadas obras, así como tampoco se le aplicaba un recargo interno; esta empresa tampoco pagaba al país de origen porque en éste compraba el equipo al precio internacional y sin recargos. En cambio, nosotros sí aportamos hasta mayo de 1985. Por supuesto protestamos en forma reiterada.

En el mes de mayo de 1985, a través de un decreto del Poder Ejecutivo se establece un recargo para la fijación temporaria de equipos del orden del 10%, equivalente a los costos de producción que pagaron las nacionales, o sea, no se paga el IMESI.

Por otra parte, hay que reconocer que el equipo tampoco se agota en un solo acto de producción en una determinada obra. En consecuencia, en determinadas coyunturas compensa el 10% más el 12% de IMESI. Considero que ha sido eficiente.

Desde esa fecha hasta el presente, sin aplicar ningún tipo de preferencia, en el ámbito nacional, las licitaciones las hemos ganado las empresas del país; anteriormente a esa fecha, eran ganadas por empresas extranjeras. En el pasado, las empresas nacionales, para obtener los beneficios de la compra de equipos, debían recurrir a los consorcios de las empresas extranjeras.

Las firmas que han incurrido en incumplimiento de sus contratos, quedan registradas como incumplidoras y, en consecuencia, sancionadas para el futuro. La reiteración de incumplimiento ya tiene el carácter de generalización. En todos los casos en que ocurrió, hubo intervención exclusiva de una firma extranjera.

Es por eso que pensamos que el caso es grave y posee un grado de generalidad.

Sería prudente que Uruguay estableciera mecanismos de defensa o, de lo contrario, sería preferible que desarmara su capacidad instalada.

SEÑOR TRAVERSONI.- Se ha mencionado que las firmas incumplidoras lo hicieron en forma reiterada. Me gustaría saber si se trata de empresas que recién ingresan.

SEÑOR USERA.- Exactamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Las ventajas que tenían las empresas extranjeras son comparativas y aun tienen por su dimensión --y porque están ras a ras en posibilidades de competir con las empresas uruguayas-- una sistemática forma de incumplir. Entonces, ¿a qué causa obedece esta mecánica? Parecería que si es conveniente realizar la obra y están en buenas condiciones de competir, el hecho de incumplir y pasar al nivel de empresas que en el futuro no van a poder realizar ninguna obra, a mi juicio, se trata de un mal negocio.

Mi pregunta es en este sentido. ¿Qué medidas se podrían adoptar con el fin de impedir que estos hechos vuelvan a ocurrir y que el país se vea enfrentado, nuevamente, a esta situación?

SEÑOR USERA.- Habría que saber cuál es la forma utilizada por la empresa extranjera al venir a competir con la uruguaya y cuando compite ras a ras, ganan las uruguayas. La única forma explicable es que se compita con un precio por debajo de los costos. Lo que ocurre es que cuentan con un contrato de apoyo de servicios del país de origen. Las empresas uruguayas trabajan a cargo de técnicos de la construcción que son arquitectos o ingenieros que las respaldan. Se trata de profesionales que han montado sus empresas; éstas han crecido o no. Hay que destacar que las empresas extranjeras tienen al frente abogados que colaboran con ellas, cosa que no ocurre con las nacionales. Estas firmas tienen un papel fundamental en la alteración de los contratos. En el caso del puente ferroviario en el kilómetro 329 --de la administración anterior-- encontramos una historia muy curiosa. Se realizó un cálculo de precios en dos etapas, o sea, la de precalificación y, luego de la calificación, la apertura de sobres.

En esa oportunidad se presentaron once firmas, entre las cuales muchas eran nacionales. Solamente una firma es aceptada en la calificación para realizar el puente. Cabe destacar que se han realizado, a nivel nacional, puentes más difíciles desde el punto de vista tecnológico. Me estoy refiriendo a la firma Mendes Juniors.

En el momento en que se abren los sobres con los precios, uno de ellos se eleva a la suma de U$S 22:000.000

aproximadamente. Es tan desorbitado el precio, que se anula la licitación. Nuevamente se convoca a un número importante de firmas. Solamente se quedan seis o siete que presentan los mismos sobres de la licitación anterior y la obra se contrata por un valor de U$S 11:000.000.

La experiencia que tiene Uruguay en la licitación internacional, no es tan clara como la que ha tenido en anteriores procesos licitatorios, cualquiera fuera la administración.

Desde que el ingeniero Giannattasio está al frente de la administración, Uruguay descubrió cuál era el mecanismo para licitar en términos de competencia razonable para el interior del país, que no fue el de crear privilegios para la firma uruguaya. Aclaro que no estamos reclamando nada, sino, simplemente, estoy apuntando al último término de la pregunta. Con esto no estamos reclamando que las empresas uruguayas tengan una protección especial que obligue al Estado a asumir más costos y que de alguna manera propenda a que perdamos mayor eficiencia. Esto nunca lo hemos planteado.

Lo que planteamos es, en primer lugar, competir en términos de igualdad con otras firmas.

En segundo término, nuestro planteamiento apunta a que se convoque a licitación internacional solamente cuando resulte imperativo para el crédito. Es necesario un plazo de amortización vinculado al pago, mucho más extenso y razonable.

En el caso del SODRE, que no tiene crédito en el BID cuando existen situaciones de distorsión en el mercado externo, hace que haya subsidios o mecanismos análogos, por ejemplo, tales como el cambio controlado o el cambio libre paralelo en el país vecino. En este caso sí se fijan términos de cuantificación, o sea, cuál es el subsidio que trae la empresa en su oferta, de manera tal que no tengamos que pelear contra un subsidio porque no estamos en condiciones de hacerlo, sobre todo, en lo que dice relación con los productores rurales uruguayos.

Nosotros sentimos que cuando Uruguay cumple con el subsidio hace lo mismo que si el Instituto Nacional de Carne comprara carne francesa subsidiada, para volcar a la población uruguaya.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Por cierto que la mención a la ilustre figura del ingeniero Giannattasio nos hace recordar a un gran gobernante y a un gran Ministro de Estado. Pregunto si durante el gobierno en que él fue Ministro o Consejero, en algún momento se concretó un decreto, reglamentación o ley, como a la que acaba de aludir el arquitecto Usera, que sea lo más próximo a lo deseable.

SEÑOR USERA.- No, señor Senador; simplemente, el ingeniero Giannattasio operó conforme a que conocía muy bien la industria de la construcción.

Nuestro país tiene una dimensión muy pequeña en el concepto internacional y las empresas uruguayas tenemos una acorde a la de Uruguay. En la banda de nuestra dimensión somos más eficientes que cualquier otra empresa que viene al Uruguay. A modo de ejemplo, cuando se construyó la ruta 5, el ingeniero Giannattasio se encontró con que fue hecha a través de un proyecto licitado en un solo paquete que iba de Rivera a Montevideo. Entonces, lo que hizo fue desarmarlo y licitarlo por fracciones, dando así una importante participación a empresas uruguayas que llevaron a cabo la obra y la hicieron bien.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Entonces, ¿no hubo ninguna reglamentación?

SEÑOR USERA.- No, señor Senador. Simplemente fue una decisión técnica tomada con base en la banda de la mayor eficiencia en la empresa uruguaya, a partir del momento en que esa banda existe.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pregunto si la disposición que establece el BID en cuanto a que todos los países miembros pueden concurrir a licitación, no implica la obligación de que la obra debe ser licitada en su conjunto, o si lo implica.

SEÑOR USERA.- No, señor Senador, no implica que ello sea así.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ello es muy importante, porque de esa manera depende de la voluntad de la administración que haya posibilidades de que la empresa uruguaya pueda participar en forma competitiva.

SEÑOR USERA.- A efectos de aclarar un poco más el tema, debo

jac.1

25x

expresar que el Uruguay encontró su patrimonio vial deshecho en momentos en que asciende esta administración. La inversión en el sector vial en la Administración anterior estuvo canalizada hacia grandes obras llamativas. Manifiesto que con respecto al pavimento vial o se protege la carpeta de rodadura o se estropea en su base; lo que está debajo en una carretera, vale más que lo está arriba, es decir, que a medida que pasa el tiempo y no se sellan los agujeros, se va deteriorando lo que está más abajo, con las consiguientes pérdidas que se dan día a día. Entonces, en esta Administración lo que se pretende hacer es salvar el patrimonio vial y la mayor parte de los trabajos realizados fueron de pequeña monta, tendiendo a preservar lo que estaba en un estado de deterioro muy grande. Me parece que ese tipo de trabajos que se debieron hacer es indiscutible,a excepción de los empresarios que no les venía bien, porque esa tarea es más estable. Era lo que el país necesitaba y había que hacerlo. Las obras de grandes lineamientos se terminaron.

SEÑOR GARCIA COSTA.- El arquitecto Usera y los miembros de esta Comisión habrán reparado que lo que se trata aquí es procurar establecer con certeza si existe algún error o inconveniencia en la legislación vigente, es decir, en la forma de actuar de las autoridades, porque si así fuera será necesario corregirla. En ese caso, deberemos encontrar un punto en el que establezcamos un diálogo con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, esencialmente, ya que es el que más ha intervenido en todo este asunto.

En una carta del arquitecto Usera publicada en el diario "El País", observamos que las expresiones contenidas en ellas son contradictorias con algunas otras dichas previamente y que ahora, también, hemos oído en esta Comisión. Personalmente, procuro que en este diálogo se vayan aclarando algunas cosas y, posteriormente, sobre algunas de esos aspectos pediremos opinión al Ministerio. En dicha carta de fecha 15 de junio se dice que habiendo sido entrevistado el arquitecto Usera por el matutino "El País" en relación al tema de la construcción y su perspectiva, él expresó que la declaración publicada provocó que la Comisión de Transporte y Obras Públicas del Senado interpretara que se hacía una denuncia al Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Al respecto, quien habla debe manifestar que esta Comisión nunca lo entendió así, sino que se hacía una denuncia gravísima sobre la gestión de las empresas extranjeras.

En otro párrafo de dicha carta el arquitecto Usera expresa que no formuló ninguna denuncia en tal sentido, que ni siquiera se refirió a ese Ministerio. Acoto, señor Presidente, que no hubo una denuncia directa, pero indirectamente sí; además, creo que ese Ministerio es el que lleva a cabo el 95% de la obra pública, por lo menos la vial, de todo el país, ya que lo que realizan las Intendencias es de una modestia supina.

Continuando con la carta, más adelante el arquitecto Usera dice que por el contrario ellos han calificado con reiteración la gestión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como adecuada. Sus obras se adjudicaron con transparencia a las ofertas más convenientes, no existiendo impugnación del sector, es decir, que el sector que concurre a la licitación no impugna la actitud del Ministerio. Personalmente, creo que esto es un poco contradictorio y que vale la pena expresarlo a efectos de ir aclarando los conceptos.

También se señala en dicha carta que con respecto al registro de Obras Públicas ellos expresan que éste cumple con el control de las empresas calificadas correctamente. En ese sentido, pienso que ello no es así. Se nos ha indicado por parte del arquitecto Usera que la totalidad de las empresas argentinas que han concurrido, no cumplen con las obras, por lo que de ser así existe un error en la calificación inicial. Entonces, es posible que el decreto no sea correcto, que no sepa buscar los fundamentos adecuados, es decir, que algo está pasando, porque todo el sistema de registros está dirigido a hacer de esto una circunstancia excepcional, no una usual.

Seguidamente, en la carta a que hemos hecho referencia, se dice que el Ministerio no otorgó ningún privilegio a la empresa nacional, pero formuló programas de monto y plazos adecuados a la mayor eficiencia de las empresas uruguayas, permitiéndoles competir en condiciones de igualdad, que es un reclamo del sector de reciente conquista. Justamente, lo que acabamos de oír en esta Comisión es que no compiten en condiciones de igualdad, sino que es la situación inversa, dando la impresión de que no es culpa de las empresas que lo padecen, sino de la aplicación de la legislación.

Las declaraciones de la carta terminan expresando que lo dicho no se vincula con las gestiones del Ministerio

de Transporte y Obras Públicas, sino que recuerdan la actuación de firmas extranjeras en el país y que, además, se pretende que se adopten medidas de cautela. Quien habla manifiesta que también pretende que se adopten medidas de cautela, porque lo que ha pasado no es culpa ni de la Cámara de Construcción ni del arquitecto Usera y ni siquiera de las empresas argentinas que se comportan mal, ya que usando el viejo refrán español no sabemos de quién es la culpa: "si del chancho o del que le rasca el lomo". Si dejan entrar a las empresas argentinas con esa tranquilidad a hacer todo tipo de estropicios, y permiten esa falta de corrección económica, empresarial y ética, el resultado lamentablemente es ese; creo que es eso lo que hay que corregir.

SEÑOR USERA.- He sido desprolijo. Lo que ocurre es que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas no tiene nada que ver con la construcción del edificio del SODRE, que está a cargo del Ministerio de Educación y Cultura. Inclusive, ese reclamo hecho en las declaraciones publicadas está vinculado al SODRE; la licitación a la construcción de dicho edificio, reitero, está a cargo del Ministerio de Educación y Cultura.

Con respecto a las cautelas, manifiesto que existen dos tipos de mecanismos a aplicar o, por lo menos, los que hemos reclamado que se apliquen. Por un lado, es el de no buscar empresas internacionalmente cuando no es necesario. Y, por otro, se trata del mecanismo que está funcionando ahora en el Registro con lentitud, y voy a decir por qué. ¿Cómo hace una empresa para calificar cuando pretende serlo?

¿Cómo se haría en el caso de una licitación nacional de cierta importancia? Por la vía de las declaraciones juradas ante el Registro. Así se hace en nuestro país y, en ese sentido, las empresas no mienten. Esto es así, porque en primer lugar, no es nuestra costumbre y, en segundo término porque en el Registro Nacional de empresas públicas están representados todos los organismos. En el Registro Nacional están representados todos los organismos que de alguna manera hacen obras públicas por ejemplo, las Intendencias, los Entes, etcétera. Asimismo está representado el sector empresarial, es decir, que los empresarios integramos dicho registro y cumplimos una función fiscal.

Una vez que determinada empresa presenta su declaración jurada y ésta es evaluada a nivel técnico por los funciona-

rios del Registro se trabaja sobre la hipótesis de que esta es cierta, no se presume la falsedad de la declaración.

No obstante cuando se llega a la instancia del Consejo de Calificación, que es donde intervienen los representantes empresariales, y allí se advierte que hay algo extraño, primeramente se hacen las consultas pertinentes con el sector empresarial correspondiente y luego se efectúa la denuncia indicando de que ahí operó una declaración falsa.

De llegar a comprobarse irregularidades el Registro Nacional de empresas públicas y el Ministerio aplican sanciones. En ese sentido, la máxima pena que le puede corresponder a una empresa por hacer una declaración falsa es una suspensión de cinco años.

Si bien existe en este momento cierta flexibilidad en este procedimiento, el mismo es eficiente en lo que hace a la gestión interna. Al respecto, tal vez sea conveniente aplicar nuevos mecanismos.

Uno de ellos es el de las inspecciones de las declaraciones juradas, criterio que hasta la fecha no se venía utilizando.

Con respecto al mecanismo de la cautela y en lo que hace a la intervención de las firmas extranjeras habrá que hacer un reajuste del Registro Nacional de empresas públicas.

En ese sentido, actualmente, a las empresas que provienen del exterior no se les investiga sus antecedentes, por lo menos desde un punto de vista riguroso. Al efecto, cuando se llame a concurso internacional habrá que crear algún mecanismo.

Pienso que el organismo idóneo para hacer una investigación de antecedentes de las firmas es, indudablemente, el mencionado Registro.

En cuanto a los mecanismos de control, sabido es que son difíciles. La garantía que puede dar una firma nacional

es que tiene el cien por ciento de su gestión en el país, a contrario sensu de lo que sucede con las extranjeras. En el ámbito de las garantías habría que establecer --y el sector así lo viene reclamando por años-- diferencias entre las firmas nacionales y las extranjeras, exigiéndole a éstas mayores garantías.

SEÑOR PRESIDENTE.- Al referirse al hecho de que las empresas argentinas, en igualdad de condiciones con las uruguayas, ganaran la licitación, se hablaba de que ofertaban por debajo de los costos, pero pienso que en el análisis de la oferta el organismo que tiene que calificarla y evaluarla debe partir de una base mínima de racionalidad en el costo. Ahora, si éste es excesivamente bajo, con relación a lo que es el costo medio, estamos ante el indicio de que la operación no es razonablemente seria. Es decir, ¿no existen mecanismos que permitan evaluar, antes de adjudicar una licitación, este hecho que parece tan elemental?

SEÑOR USERA.- Las unidades ejecutoras o las Comisiones de Adjudicación rara vez hacen una adjudicación a una oferta que no sea la de precio más bajo.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Qué relación guardan las cauciones y garantías respecto al monto de la oferta? ¿En qué se concretan? ¿En títulos, Bonos de Tesoro o Derechos Reales? ¿Cómo es normalmente el saldo de precio que puede quedar entre la terminación de obra, el análisis de ésta en su calidad y el pago, que es la garantía última? ¿Cómo es el sistema?

SEÑOR USERA.- El sistema es complicado. Por un lado, tenemos la cuestión de cómo se constituye la garantía previa y, por otro, cómo se la refuerza.

El sistema, en definitiva, queda referido a las garantías solidarias que la firma presenta. En nuestro régimen de contratos es frecuente la entrega anticipada de dinero con destino a inversiones en la obra, lo que hace que el monto sea mucho mayor en su etapa intermedia que lo que efectivamente tiene ejecutado. Es decir que el saldo de precio, cuando el contrato se incumple a mitad de camino, antes de terminarse la obra, no es significante; en general, es deficitario. Eso hace que el Estado busque formas transaccionales para terminar el contrato con esa empresa, aun cuando deba aceptar condiciones contractuales de sobre precio.

tpe.3

Eso sucede con las firmas extranjeras porque las nacionales, si lo hicieran, nunca volverían a trabajar en el país.

Como las ofertas se redactan en un mismo pie de igualdad, la firma considera que va a tener un acopio y lo exige durante la realización, teniendo así anticipos de dinero que le anulan el saldo de precio, superando muchas veces la garantía depositada.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Y el aval bancario?

SEÑOR USERA.- En nuestro país, fundamentalmente se trata del seguro de caución que tiene el Banco de Seguros del Estado.

Por ese lado, cabría una perfección. Este banco nos exige una garantía patrimonial de nuestros seguros de caución. En cuanto a los no residentes, como el seguro de caución no se perfecciona como una hipoteca a favor del Banco de Seguros, en el momento de ejecutar la garantía puede resultar que el inmueble ya no esté en poder de la firma contratante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a formular la siguiente pregunta. ¿En la evaluación que se hace de una oferta, la naturaleza de ésta, sus características, como las que usted decía de ofertar por debajo de los costos, son analizadas por los especialistas? Salta a los ojos, por ejemplo, que si hay tres ingenieros, dos arquitectos y un contador que están relacionados con la adjudicación de una licitación, deben advertir estos hechos que usted mencionaba con respecto a estas evaluaciones que no se realizan.

Por lo tanto, hoy puede ocurrir que no se hagan evaluaciones correctas y se otorgue una licitación simplemente porque hay un pliego ofertando a un precio mucho más bajo.

SEÑOR USERA.- Eso ha ocurrido. Sin embargo, debo manifestar que los técnicos, a través de las distintas administraciones, siempre han sido los mismos. La administración sigue teniendo excelentes técnicos.

Deseo manifestar que numerosos casos de obras del Banco Hipotecario han tenido informes técnicos adversos para otorgar la adjudicación. En unidades de menos oficio que el Banco Hipotecario o que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, muy frecuentemente los técnicos adjudican a menor precio sin evaluar seriamente la capacidad del ofertante.

Históricamente, buena parte de los contratos que se adjudicaron en el país terminaron dando dolores de cabeza. Estos fueron adjudicados en contra de la opinión de los técnicos. Que yo recuerde, por lo menos en dos casos.

En cuanto a las pequeñas unidades ejecutoras con menor capacidad de gestión, es frecuente que las Comisiones adjudiquen a las empresas que presentan menor precio sin hacer un análisis muy severo de las ofertas. Lo que pasa es que tienen poca trascendencia porque esas unidades ejecutoras difícilmente contratan obras del exterior. Además, la voluntad de cumplir o no, es un hecho que no está previsto en el momento en que se licita. Lo que sucede es que determinados acontecimientos del exterior producen ciertos cambios en las empresas. Todo incumplimiento masivo en el Banco Hipotecario en la administración anterior y también en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas tuvo su origen en la ruptura de la tablita en la República Argentina. Naturalmente las empresas no pensaban incumplir, salvo en algún caso en que los informes de los técnicos eran adversos. Las empresas pensaban hacer un doble juego financiero demorando las obras y jugando financieramente fuera del Uruguay en el circuito bancario.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Creo reparar en las palabras del señor arquitecto de que se dio una circunstancia en la cual hubo una certificación de declaración jurada falsa que fue presentada por alguna empresa; bueno, no sé qué medidas se habrán adoptado. Pero eso no es pasible de sanciones económicas, sino que involucra un delito.

Con respecto a las obras del SODRE, ¿el registro de empresas no se aplica a la totalidad de la Administración Pública en materia de obras? ¿La empresa no debe estar calificada en el registro para intervenir en las obras del SODRE? En este último caso volvemos al mismo tema, es decir, ¿quién dejó entrar a estas empresas que son tan dubitativas en cuanto a su capacidad empresarial y comercial?

SEÑOR USERA.- La primera empresa fue sancionada. Además, se la suspendió por cinco años de acuerdo a nuestras reglamentaciones. Ahora, si el Ministerio siguió algún trámite judicial, la verdad es que no tengo conocimiento porque normalmente no se nos informa de eso.

Con respecto a la licitación de las obras del SODRE el registro está fundamentalmente pensado para la calificación de obras nacionales.

cs.2

Nosotros participamos en la redacción y tal vez tengamos una parte de responsabilidad en esto al no haber adoptado medidas. la calificación de las firmas extranjeras se produce a posteriori de haber ofertado, a diferencia de las empresas nacionales que deben tener una capacidad reconocida antes de presentar ofertas.

Después que la firma ofertó y hay un precio aparentemente conveniente, se le hace difícil al estado excluirla y dejar a otras firmas que están en condiciones de ganar la licitación. Este es uno de los defectos del registro.

SEÑOR TRAVERSONI.- Me parece que una de las preguntas referidas al SODRE que fue formulada por el señor Senador García Costa no tuvo respuesta. Se me ocurre que con respecto a ese tema la Cámara de la Construcción no se agravia de la posibilidad de ese pirateo de una de las empresas, sino de las ventajas que se daría a las empresas extranjeras de hallar la financiación. No sé si estoy en lo cierto.

SEÑOR USERA.- Con respecto al SODRE, debemos decir que nos molesta que se llame a concurso internacional. No entendemos el motivo por el cual para una obra que no tiene financiación externa, se licite internacionalmente. Asimismo, una de las claúsulas del pliego de condiciones dice que la empresa debe aportar un financiamiento externo. Esto crea situaciones de privilegio para las empresas extranjeras. Nosotros no podemos presentar ni siquiera una financiación del Banco de la República.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Parecería que vincular un contrato de arrendamiento de obra, su financiación, desde el punto de vista jurídico es improcedente, pero se podría defender. Toda la normativa de licitaciones con respecto a la ejecución de obras, construcción de edificios, carreteras, puentes, etcétera, parecería tener un requisito, un plus, que no encontramos cuando se va a licitar una obra. Supongo que los abogados habrán analizado este aspecto con más detenimiento que quien habla.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tengo delante mío un reportaje que el diario "El País" le hiciera a usted el día 22 de mayo. Allí hay un subtítulo que pertenece al periodista entrevistador que dice: "El Estado: un constructor ineficiente". Luego de excluir de esa ineficiencia al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y al Banco Hipotecario, el arquitecto Usera señala:

"No hay ninguna unidad ejecutora del Estado capaz de construir un cuarto de baño con eficiencia.

Atribuyo esta situación a que los organismos públicos, salvo los citados como eficientes, pueden desarrollar una labor muy eficaz en el cometido para los que fueron creados, pero no para encarar construcciones, como el CODICEN, por ejemplo". A renglón seguido expresa: "Adelanto la opinión de que el CODICEN tendrá a mitad de año, todas las obras paradas y que los liceos proyectados para marzo del año que viene tampoco podrán concretarse. Eso será así porque no hay eficiencia".

¿Puede explicarnos estas expresiones, señor Usera?

SEÑOR USERA.- El año pasado, al llegar al término del ejercicio, el CODICEN no había logrado invertir el total de sus disponibilidades --eran alrededor de N$ 500:000.000 o nuevos pesos 600:000.000 y los trasladó al Ministerio de Transporte y Obras Públicas para realizar una serie de obras por convenio. Sin embargo, no dije que los técnicos del CODICEN sean incapaces, ya que es todo lo contrario. El hecho es que la forma de hacer las obras por convenio resulta ineficiente, lo que es una situación comprobada.

Es sabido que cuando el Estado administra mal las obras, surgen problemas relacionados con su costo y esto trae como consecuencia la ineficiencia.

Por otro lado, al Estado le cuesta mucho comprar; tampoco tiene una rutina de trabajo bien armada, planteándose situaciones por las que el personal debe esperar la llegada de material.

En el citado artículo hago referencia al tema del CODICEN. En este momento, este organismo ha resuelto no paralizar las obras, sino reiniciarlas. Para ello, usa los recursos que tiene asignados para el año 1988 de manera de poder cumplir con una parte de su programa.

Otro aspecto a tener en cuenta es el relativo al suministro de los recursos por el Estado. Cada ejecución presupuestal o Rendición de Cuentas supone la erogación de una partida para determinado programa, o sea, los recursos con que se van a ejecutar las obras.

Por ejemplo, gano una licitación para construir un liceo cuya construcción debe insumir 18 meses, pero que se extiende durante tres años, ocupando 2 meses del año del inicio de las obras, 12 del siguiente y cuatro del subsiguiente. Durante tres meses se espera que se voten partidas a través de la Rendición de Cuentas para continuar esa obra. De esta forma, se producen interrupciones importantes de las obras, lo que genera mayores costos.

Hoy el CODICEN tiene un atraso en sus obras por un monto aproximado a los U$S 800.000 correspondiente a los años 1985, 1986 y 1987, lo cual provoca una situación muy difícil.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores Senadores no desean formular más preguntas, agradecemos la presencia del señor Presidente de la Cámara de la Construcción, arquitecto Userá.

Se levanta la sesión.

(Así se hace a la hora 16 y 40 minutos)